

국가미래전략 Insight



Vol. 04

2020. 10. 15

www.nafi.re.kr

더 많은 입법이 우리 국회의
미래가 될 수 있을까

박상훈 (국회미래연구원 거버넌스그룹장)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2020. 10. 15

Vol. 04

ISSN 2733-8258

발행일 2020년 10월 15일

발행인 김현곤

발행처 국회미래연구원
서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 브리프형 심층연구 보고서로서, 미래연구원 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까

국회미래연구원 거버넌스그룹장 박상훈

- I. 입법 폭증 국회
- II. 비교의 관점에서 본 우리 국회의 입법 현황
- III. 부실한 법안 검토와 심사
- IV. 정치 양극화와 국회 저신뢰
- V. 우리 국회가 나아갈 미래

부록. 입법자들과의 대화

자료 출처 및 참고 문헌

● 과도한 법안

- ▶ 민주화 이후 국회의 입법 활동이 활발해진 것은 자연스럽고 바람직한 일이지만,
1) 지나친 법안 발의 건수 경쟁, 2) 부실한 법안 검토 및 심사, 3) 몰아 털기식 법안 통과에 대해서는 재검토가 필요한 상황임
- ▶ 20대(2016~2020년)를 기준으로 우리 국회의 법안 발의/제출 현황을 주요 국가와 비교해 보면, 프랑스의 20배, 독일의 60배, 영국의 90배를 상회함. 우리보다 인구가 7배 가까운 미국에 비해서도 2배가 되고, 일본보다는 60배가 넘음
- ▶ 어느 한 의원이 하루 4시간씩 1년 300일 동안 동료 의원이 발의한 법안을 한 건당 15분 정도 읽고 검토한다고 할 때, 그것만으로도 5년이 걸릴 정도의 분량임

● 너무 많이 제·개정되는 법률

- ▶ 법안 가결/반영 건수를 비교해 보더라도 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국과 비교)에서 최대 172배(영국과 비교)에 달함. 입법의 양적 성과만을 본다면 우리나라는 세계에서 가장 많은 일을 하는 국회를 가진 셈임
- ▶ 이렇게나 많은 입법 성과를 내는 국회라면 의원과 정당들 사이에 갈등보다 협력이 앞서고, 시민들로부터는 좋은 평가와 높은 신뢰를 얻는 것이 정상이겠지만, 현실은 그렇지 못함
- ▶ 정당 간 정치 양극화는 격화되고 의원들 사이의 고소·고발은 급증했으며 국회에 대한 부정적 평가는 커짐. 나아가 과도한 법안 건수 경쟁이 행정부와 관료제를 강화하는 역설적 효과에 대해서도 고려할 점이 있음

● 부실한 법안 검토 및 심사

- ▶ 법안 발의 전 단계에서 법안 검토를 거쳐 공동발의에 참여하는 의원의 수는 급격히 줄어, 공동발의 제도의 실효성 자체가 의심받는 상황에 이름
- ▶ 최소 인원만이 참여하는 공동발의 법안 수가 13대 국회 11건에서 20대 국회 1만 건을 넘을 정도로, 형식적인 요건 이상의 의미를 갖지 않게 되었음
- ▶ 소위에 상정된 법안의 심사 시간도 계속 줄었음. 20대 국회를 기준으로 보면 건당 평균 10분 남짓 심사해 9천여 건의 법안을 법률로 만들고 있는 형국임

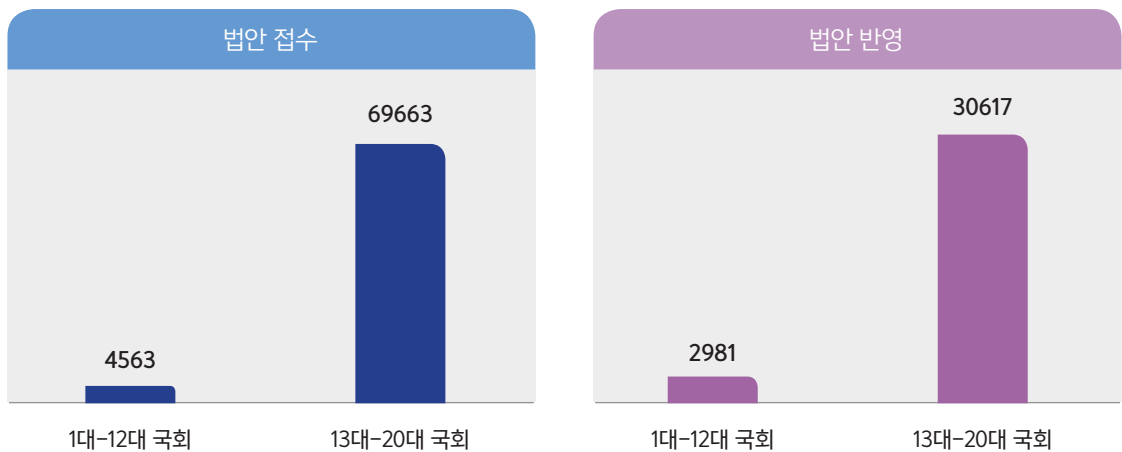
● 우리 국회의 미래

- ▶ ‘더 많은 입법’이 아니라 ‘더 중요한 입법’이 우리 국회가 나아가야 할 미래여야 하겠음
- ▶ 사회적으로 가치 있는 법안을 사전 검토를 통해 선별 발의하고, 충분한 심사와 토론, 조정을 거쳐 법률로 만드는, ‘입법의 민주적 권위’를 구축해야 할 때임
- ▶ 언론과 시민단체들도 법안 발의 건수와 같은 양적 지표를 과용해 줄세우기식 의원 평가를 반복하기 보다는, ‘제1의 주권 부서’로서 입법부가 제 역할을 하고 권한을 키워갈 수 있도록 하는 방향에서 접근해 주어야 하겠음

I. 입법 폭증 국회

● 민주화 이전과 이후 : 법안 전체

- ▶ 1987년 민주화 이전 39년 동안 4,563건의 법안이 접수되고 그 가운데 2,981건이 입법에 반영되었음.¹⁾ 1988년 민주화 이후 33년 동안에는 6만9,663건이 접수되어 3만617건이 입법에 반영됨



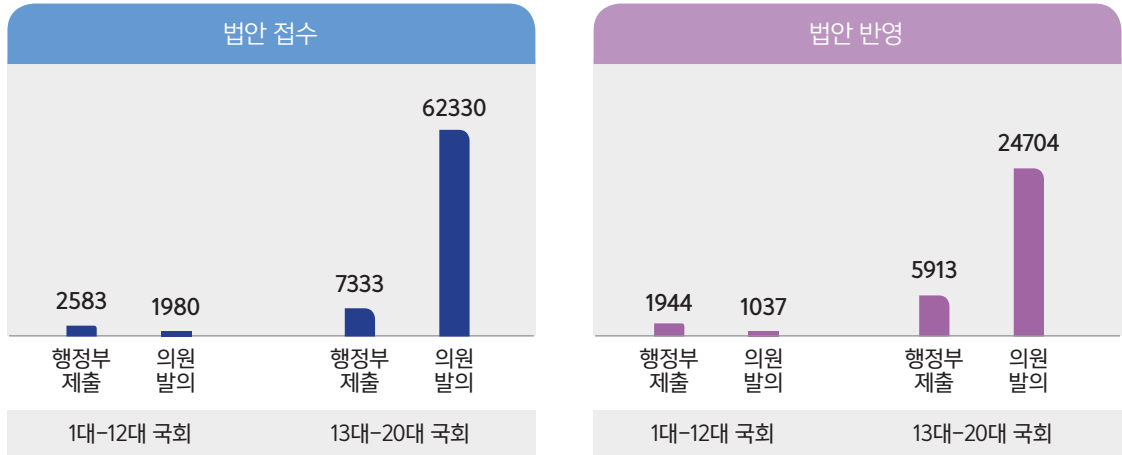
국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

● 행정부 제출 법안과 의원 발의 법안

- ▶ 국회 입법 활동의 증가는 민주화 이후 입법부의 역할이 커졌음을 반영함. 이는 법안 접수와 법안 반영에 있어서 민주화 이전에는 행정부 비중이 의원보다 더 컸던 데 반해, 민주화 이후에는 의원 비중이 압도적으로 커진 것으로 나타남
- ▶ 전체 법안 가운데 의원 발의 건수만 따로 비교하면, 접수는 1,980건에서 6만2,330건으로 30배 이상 늘고, 반영은 1,037건에서 2만4,707건으로 20배 이상 증가함. 20대 국회를 기준으로, 전체 법안에서 의원 법안의 발의와 반영 비중은 각각 96%와 92%임. 이로써 우리 국회에서 의원들의 입법 주도성은 매우 크게 신장되었음을 볼 수 있음

1) 법안의 접수 건수는 의원의 법안 발의와 행정부의 법안 제출을 합산한 것을 가리키며, 법안 반영 건수는 국회에서 법안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법안의 수를 뜻함. 달리 말하면 처리된 법안 가운데 부결, 폐기, 철회되어 입법에 반영되지 않은 법안을 제외한 건수를 가리킴 (박선민 2020).

[민주화 전후 : 행정부 법안과 의원 법안 현황]



자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

● 민주화 이후의 변화

- ▶ 민주화 이후 33년이 지나는 동안 우리 국회가 접수한 법안은 13대 938건에서 20대 2만 4,141건으로 25배 이상 급증함. 같은 기간 행정부가 제출한 법안은 3배 정도 증가한 반면, 국회의원의 법안 발의는 570건(13대 국회)에서 2만3,047건(20대 국회)으로 40배 넘게 증가함
- ▶ 접수된 법안 가운데, 통과에 반영된 법안은 707건(13대 국회)에서 8,799건(20대 국회)으로 증가했고, 그 가운데 의원 발의 법안이 차지하는 건수는 352건에서 8,061건으로 23배 급증했음

[민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황]

국회 대수	합계		행정부 안		의원 안	
	접수	반영	제출	반영	발의	반영
13대	938	707	368	355	570	352
14대	902	728	581	561	321	167
15대	1,951	1,424	807	737	1,144	687
16대	2,507	1,579	595	551	1,912	1,028
17대	7,489	3,773	1,102	880	6,387	2,893
18대	13,913	6,178	1,693	1,288	12,220	4,890
19대	17,822	7,429	1,093	803	16,729	6,626
20대	24,141	8,799	1,094	738	23,047	8,061

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

● 21대 국회는 어떨까

- ▶ 20대 국회와 21대 국회 4개월을 비교해 보면, 의원 발의만 1.7배 증가함

[개원 4개월 동안의 입법 현황 비교]

	접수		반영	
	행정부 제출	의원 발의	행정부	의원
20대 국회	141	2,376	120	793
21대 국회	206(△65)	3,928(△1,552)	17(▽103)	180(▽613)

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

- ▶ 여야 간 합의 기반이 지금처럼 계속 취약해지면 법안 반영 건수는 낮아지겠지만, 이 추세대로라면 21대 국회의 법안 발의는 4만 건에 가까운, 역대 최고 수준으로 늘어날 전망이다

II. 비교의 관점에서 본 우리 국회의 입법 현황

● 대통령제를 대표하는 미국의 의회

	법안 발의 ²⁾		통과
	법률안	공동결의안	
114대 의회 (2015.01-2017.01)	10,174	149	329(통과율 3.2%)
115대 의회 (2017.01-2019.01)	11,199	215	443(통과율 3.9%)
합계	21,373	364	772(통과율 3.6%)

자료 : <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

- ▶ 114대에서 115대 의회 4년 동안 미국 의원들은 2만1,737건의 법안을 발의함. 그 가운데 772건의 법안을 통과시키고 나머지 96.4%의 법안을 기한 만료로 폐기함

2) 행정부의 법안 제출권이 없는 미국의 경우 법안 발의 건수에는 하원과 상원에서 발의된 법률안(Bills)과 결의안이 같이 들어 있으나 상징적 의미를 갖는 일반 결의안을 제외하고 상하원 공동결의안(Joint Resolutions)까지만 법안에 포함함. 공동결의안은 법률안과 동일한 과정을 거치고 판례에 준하는 법적 효력을 가짐. 통상 공동결의안은 전체 법안의 2% 안팎을 차지하는 것으로 알려져 있음

- ▶ 이는 연평균 5,434건을 발의해 193건을 입법한 것이자, 535명의 선출직 상·하 의원 한 명당 4년간 평균 40.6건을 발의해 1.4건을 통과시키고 있는 셈임³⁾

● 준(準) 대통령제 국가인 프랑스

기간	법안 발의/제출		통과	
	의원	정부	의원 안	정부 안
13~15대 의회 (2010.10~2018.09)	3,258	827	165	541
합계	4,085		706 (통과율 17.2%)	

자료 : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire> (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

- ▶ 13대에서 15대 의회 8년 동안 총 4,085건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 706건의 법안이 통과됨. 정부 제출 법안의 통과율 65%에 비해 의원 발의 법안의 통과율은 5%에 불과함
- ▶ 전체적으로는 연평균 511건이 발의/제출되고 88건이 통과된 것이자, 577명의 하원의원 한 명이 4년간 평균 3.5건을 심사해 0.6건을 통과시키고 있는 셈임

● 대표적인 의원내각제 국가인 영국

	법안 발의/제출	통과
55대 의회 (2010.05~2015.03)	756	153
56~57대 의회 (2015.05~2019.11)	678	129
합계	1,434	282 (통과율 19.6%)

자료 : <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns> (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

- ▶ 최근 10년 동안 총 1,434건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 282건의 법안이 통과됨
- ▶ 연평균 143건이 발의/제출되고 28건이 통과되었는데, 650명의 하원의원 한 명당 4년간 평균 0.9건을 심사해 0.17건을 통과시키고 있는 셈임

3) 우리와 달리 다른 나라들은 법안 반영이 아닌 통과(Enacted)나 가결(Passed), 성립(成立) 등의 개념을 사용함. 법안에 대한 정당의 조정 기능이 잘 제도화되어 있는 의회중심제 국가의 경우 우리 국회처럼 의원들이 유사 법안을 내거나 이를 병합하는 사례는 많지 않음. 그렇기에 굳이 법안 반영과 법안 통과/가결/성립을 구분하지 않음. 미국은 발의된 법안에 비해 통과된 법안의 건수가 매우 적고 별도의 법안 반영 통계를 제공하지 않음. 따라서 이하에서는 각 나라에서 사용하는 법안의 반영/통과/가결/성립 수치를 그대로 따라서 입법 성과를 비교하기로 함

● 정당의 입법 조율 권한이 큰 독일

기간	발의/제출	통과
17대(2009-2013)	906	543
18대(2013-2017)	788	548
합계	1,694	1,091 (통과율 64.4%)

자료 : https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

- ▶ 17대에서 18대 의회 8년 동안 1,694건이 발의되고 1,091건이 통과됨. 꼭 필요한 법안을 내각과 정당 그리고 의회 위원회의 구성원인 의원 사이에서 사전 조율을 거쳐 발의함으로써 그 가운데 대부분을 통과시키는 특징을 가짐
- ▶ 한 해 평균 212건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 136건이 통과된 것인데, 하원의원 709명⁴⁾을 기준으로 보면 의원 1인당 4년간 평균 1.2건을 심사해 0.8건을 통과시키고 있는 셈임

● 동아시아 의원내각제를 대표하는 일본

기간	발의/제출	법안 성립
174~185회 국회(2010.01-2013.12)	783	403
186~197회 국회(2014.01-2018.12)	1,111	491
합계	1,894	894 (성립률 47.2%)

자료 : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/menu.htm (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

- ▶ 2010년에서 2018년 의회 8년 동안 1,894건이 발의되고 894건이 통과됨. 발의된 법안의 절반이 법률이 된다고 할 수 있음
- ▶ 한 해 평균 236.8건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 112건이 통과된 것인데, 선출직 중의원과 참의원 710명을 기준으로 보면 의원 1인당 4년간 평균 1.3건을 심사해 0.63건을 통과시키는 셈임

4) 연동형 비례대표제와 지역구 소선거구제를 결합한 독일 선거제도는 초과의원석과 보정의석을 발생시키기 때문에 하원의원 수가 늘 변동됨. 따라서 최근 총선(2017년)에서 선출된 709석을 기준으로 계산함

● 우리 국회와의 비교

나라별	선출의원 수 ⁵⁾	의원 전체 (4년 평균)		의원 1인당 (4년 평균)	
		접수 법안 수	통과(반영)법안 수	접수 법안 수	통과(반영)법안 수
한국	300	24,141	8,799	80.5	29.3
미국	535	21,737	772	40.6	1.4
프랑스	577	2,043	353	3.5	0.6
독일	709	847	544	1.2	0.8
일본	710	947	447	1.3	0.6
영국	650	572	112	0.88	0.17

- ▶ 의원 1인당 검토해야 할 법안 건수는 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배나 됨
- ▶ 의원 1인당 통과/반영시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배에 이릅니다
- ▶ 본회의의 의결 효율성 역시 세계에서 가장 높은 수준임. 본회의 회당 평균 법안 통과/반영 건수를 계산해 보면, 의회 선진국의 경우 보통 한 회당 0.2건에서 많아야 2.1건임. 반면 우리 국회 본회의는 회당 평균 50건에 가까운 법안을 입법에 반영시켰고 많을 때는 하루 200건 안팎의 법안을 표결로 통과시켜 옴

[본회의 회당 평균 법안 통과/반영 수]

	연평균 개회일수	연평균 법안 통과/반영 수	회당 평균 법안 통과/반영 수
영국	160	31	0.2
프랑스	132	88	0.7
독일	110	136	1.2
미국	138	193	1.4
일본	54	112	2.1
한국	46	2,200	47.8

자료 : 본회의의 평균 개회일수에 대한 자료는 전진영(2019), 법안 관련 수치는 20대 국회 기준임

- ▶ 이상 살펴보았듯이 입법의 양적 성과를 기준으로 본다면, 우리 국회와 의원들은 다른 나라와 비교할 수 없을 만큼 많은 입법 활동을 하고 있음
- ▶ 이 수치들로만 본다면 여야 간 입법 교착이나 양극화가 없는 ‘협치 국회’이자 시민들로부터 좋은 평가를 받는 ‘신뢰 국회’여야 하겠지만, 실제 현실은 그렇지 못함

5) 양원제 의회의 경우 임명직이 아닌 선출직 상원의원의 수를 포함한 수를 뜻함

Ⅲ. 부실한 법안 발의와 심사

● 부실한 발의

- ▶ 국회 개원 첫 한 달 동안 접수된 법안은 17대 93건, 18대 82건, 19대 327건, 20대 522건 인 데 반해, 21대는 1,175건에 이를 정도로 법안 발의 경쟁이 가속화되고 있음. 법안을 작성해 회람하고 동의하는 의원실의 검토를 거쳐 공동발의자 참여를 결정하는 기간을 고려하면 21대 국회 한 달 만에 1천 건 이상의 법안이 발의되고 1만 건 이상의 공동발의 결정을 했다는 것은 놀라운 사실이 아닐 수 없음
- ▶ 상임위 전문위원과 법제실 등 입법 지원 기관의 역량은 늘리지 않은 채 법안 발의만 급증함에 따라, 법안의 질뿐만 아니라 검토 의견의 수준도 높아질 수 없는 상황이 되었음
- ▶ 그간 발의된 법안 가운데는 법제처에서 일괄 정비해도 될 문구 정돈이나 한글 표기 등을 내용으로 한 사례가 상당수 차지하는 문제도 있음. “국회에서 법안 하나를 개정하려면 나무 수백 그루를 베어야 만들 수 있는 분량의 복사 용지가 필요하다.”라는 지적(손낙구 2020)이 말해주듯이, 무책임한 법안 발의는 자원의 낭비는 물론이고 의원을 포함한 입법지원자들의 진지한 입법 활동을 저해하는 문제를 낳음

● 사전 검토의 실종

- ▶ 발의 건수의 급증은 법안의 사전 검토는 물론 공동발의자 규모의 축소로 나타날 수밖에 없음. 13대 국회에서 평균 공동발의 인원이 73.2명이었던 데 반해 20대 국회에서 그 숫자는 12.5명으로 줄었음
- ▶ 전체 의원이 참여하는 당론 발의의 사례를 제외한다면 사실상 평균 10명에 가까운 수치가 되었을 정도로, 공동발의 인원을 늘려 법안의 통과 가능성을 높이려는 노력은 사라졌다고 할 수 있음. 사실상 공동발의 제도 자체가 유명무실해진 상황이 되었다고 할 수 있음

[민주화 이후 우리 국회의 법안 공동발의 현황]

국회 대수	법안 발의 건수 (의원 발의 기준)	공동발의 평균 인원	최소 인원 공동발의 건수
13대	462	73.2	11
14대	252	66.6	7
15대	806	59.4	26
16대	1,651	39.0	143 ⁶⁾
17대	5,728	21.3	1,097
18대	11,191	19.9	3,557
19대	15,444	13.6	7,144
20대	21,594	12.5	10,465

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02), 이은주 의원실 보도 자료(검색일 2020. 10. 04)를 재구성

- ▶ 최소 인원의 공동발의자로 접수된 법안의 수 또한 13대 국회 11건에서 20대 국회 1만465건으로 급증했는데, 그만큼 형식적 최소 요건만 갖춘 법안 발의 경쟁이 심화된 것을 보여 줌

● 철회 법안의 증가

- ▶ 부실한 법안 발의는 철회된 법안의 수를 늘리는 결과로도 나타나는데, 철회 법안의 압도적 다수는 의원 발의임
- ▶ 법안의 질적 수준을 높이는 노력이 절실한 상황이며, 법안 발의 건수에 집착하기보다 철회 법안을 내지 않는 것이 입법 활동의 평가 기준으로 더 중시되어야 함을 시사함

[민주화 이후 의원 발의 법안의 철회 현황]

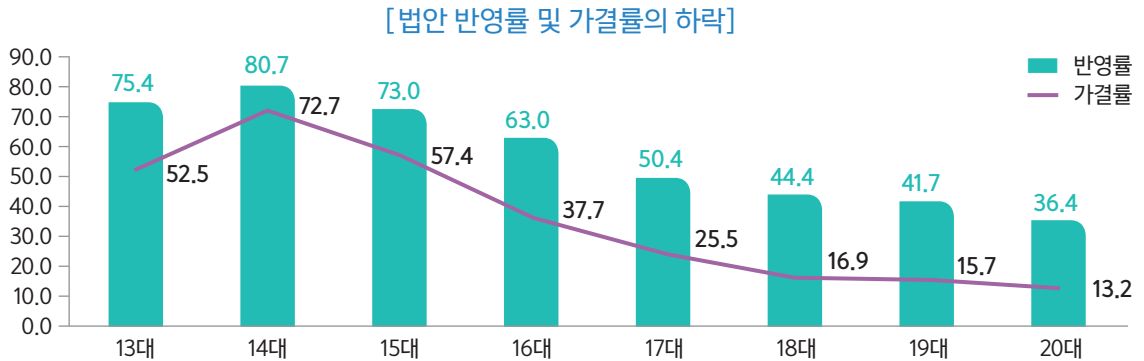
	합계	의원/위원회	행정부
13대	49	47	2
14대	18	13	5
15대	47	32	15
16대	41	41	0
17대	89	86	3
18대	508	503	5
19대	172	172	0
20대	215	215	0

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

6) 16대 국회 후반인 2003년 2월부터 공동발의 요건이 20인에서 10인으로 줄었음

● 법안 반영률과 가결률의 저하

- ▶ 지나치게 많은 법안 발의는 법안의 질적 수준을 떨어뜨리는 것은 물론, 법안 반영률과 가결률을 낮추는 결과로 이어질 수밖에 없음
- ▶ 현재와 같이 법안이 과도하게 발의되는 상황에서 법안 반영률은 물론 가결률을 높이는 것은 근본적으로 한계가 있음



자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

● 심사 시간의 절대 부족

- ▶ 법안 심사에 쏟는 시간은 어떨까? 18대를 기점으로 법안심사소위 개최일수와 개최 시간이 증가하긴 했지만, 법안 숫자의 증가 속도를 따라갈 수는 없는 상황임
- ▶ 법안심사소위에 상정된 법안 수를 기준으로 그간 소위에서 법안 1건당 들인 평균 심사 시간을 계산해 보면 17대 국회 23분, 18대 국회 19분, 19대 국회 18분, 20대 국회 13분으로 줄어든 것을 볼 수 있음

<법안 심사 소위의 심사 현황>

	전체 법안소위			상임위별 법안소위			상정 법안당	전체 법안당	
	개최 일수	회의 시간	소위당 1회 평균 시간	소위 개최일수	연평균 개최일	소위상정 법안 수	평균 심사 시간 (분)	접수 건수	평균 심사 시간 (분)
17대 ⁷⁾	258	960	3.7	16.1	10.7	2,536	22.7	7,489	21.2
18대	729	2,687	3.7	48.6	12.2	8,376	19.3	13,913	11.6
19개	667	2,932	4.4	41.7	10.4	9,836	17.9	17,822	9.9
20대	674	2,668	4.0	33.7	8.4	12,224	13.1	24,141	6.6

자료 : 대수 별/회기별 '국회 경과보고서' (검색일 2020. 09. 28), 이은주 의원실 보도 자료 (검색일 2020. 10. 04)를 재구성

7) 2006년 이전 소위 관련 자료는 입력이 되어 있지 않았기에, 17대 법안 소위 자료는 2007년 1월 1일부터 2008년 5월 29일까지 약 1년 반에 해당함. 따라서 연평균 개최일수 및 전체 법안당 평균 심사 시간은 4년으로 환산한 추정치임

- ▶ 접수된 법안을 모두 심사한다고 가정하면 법안 한 건당 심사에 들일 수 있는 시간은 20대 국회 기준 6.6분에 불과함. 법안 심사 소위의 수를 늘린다 해도 충분한 심사와 토론, 조정, 합의의 시간을 가질 수는 없는 상황임
- ▶ 20대 국회 기준으로 동료 의원이 낸 법안을 건당 15분 정도 검토할 의지를 가진 의원이 있다 할 때 그 의원이 법안을 검토하는 데 걸리는 시간은 6천 시간에 이른다. 이는 1년의 3백 일을 매일 4시간 다른 일을 안 하고 법안 검토만 한다 해도 5년이 걸릴 분량이라는 의미임
- ▶ 법안의 수를 줄이고 질을 높이는 노력이 전제되지 않는 한, 현재는 동료 의원들이 낸 법안에 관심과 열의를 가지고 싶어도 가질 수 없는 상황임. 자신이 낸 법안이나 가까운 의원들이 낸 법안에 관심을 보이는 정도가 현재 의원들이 할 수 있는 ‘현실적 최선’인 상황임

IV. 정치 양극화와 국회 저신뢰

● 입법의 권위 약화

- ▶ 국회의 입법 활동은 크게 4개의 기능을 가짐. 첫째는 정책 기능이고, 둘째는 사회 통합 기능이며, 셋째는 갈등 관리 기능, 마지막으로 넷째는 체제의 정통성 제공 기능임(박찬표 2002).
- ▶ 하지만 과도한 법안 발의와 빈번한 법안 제·개정은 법안 심사와 토론, 조정 등 국회의 입법 기능 자체에도 심각한 과부하를 넣고 있음은 물론이고, 사회 대표와 사회 통합 기능, 예결산과 행정부 견제 기능 등 국회가 해야 할 다른 역할도 어렵게 하는 문제가 있음
- ▶ 잦은 법 개정과 제정은 법의 권위를 약화시킴. 새 법률에 상응하는 행정 기능의 확대로 인해 예산 증대와 관료제 확대로 이어지는 부작용도 있음. 뿐만 아니라 ‘행정부 청부 입법’을 통해 입법 성과를 늘리려는 유혹에 의원들의 취약성도 커짐

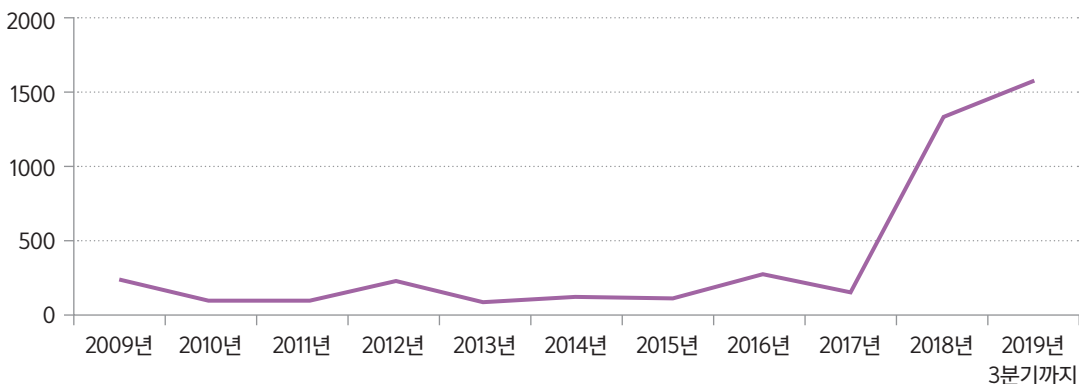
“법을 쉽게 바꾸는 습관은 좋지 않으며, 법을 바꿔서 실익이 크게 없다면 ... 내버려두는 게 분명 더 바람직하다. ... 법은 습관 외에는 사람을 복종시킬 다른 힘이 없다. 그런데 습관은 오랜 시간이 지나야 형성된다. 그래서 기존의 법을 새 법으로 쉽게 바꾸면 법의 힘은 약해지게 마련이다.”

_ 아리스토텔레스, 『정치학』, 중에서

● 고소·고발·소송 만능 대한민국

- ▶ 법안의 접수와 통과가 급증하면서 여야 정당 사이의 갈등과 양극화가 심화되고 사회 통합과 갈등 관리 기능이 저하되었으며 그에 따라 국회에 대한 신뢰도가 급격히 낮아지는 현상이 나타났음. 이 또한 우리 국회가 개선해야 할 문제가 아닐 수 없음
- ▶ 국회 내 정치 양극화의 심화는 의원들 사이에서 정치적 해결보다 고소, 고발에 의존하는 경향을 낳고 있음
- ▶ 국회의원이 범죄사건의 대상으로 고소·고발된 현황을 보면, 2017년에 133명이던 것이 2018년에는 1,344명으로 대폭 늘었음. 2019년은 3분기까지만 1,578명에 달함. 단순 계산 하면 의원 1명당 평균 5.26건의 사건에 연루되었음을 보여줌 (<시사저널>, 2020)

[국회의원 범죄사건 접수 현황 (단위: 명)]



자료 : <시사저널>, 2020

- ▶ 국회만이 아니라 사회 역시 법의 처벌에 호소하는 경향이 만연해 있는 상황임. 2018년 고소·고발 사건 통계를 보면 48만8,954건에 71만4,111명이, 2019년에는 51만3,533건에 77만2,040명이 형사사건에 연루되었음을 알 수 있음. 이는 연평균 1만5천 건 안팎의 고소·고발이 이루어지는 일본의 50~60배에 해당하는 건수로서 국회의원 간 신뢰만이 아니라 시민 개개인 사이의 신뢰 역시 매우 낮은 상황임을 말해 줌 (대검찰청, '형사사건 동향', 검색일 2020. 09. 18)
- ▶ 소송 건수로 보면 상황은 더 심각함. 2019년도 전체 소송 건수는 658만 건으로, 이는 365일 동안 매일 1만8천 건 가량의 새로운 소송이 전국 법원에 접수된다는 뜻임 (대법원 '사법연감', 검색일 2020. 09. 18)

● 저신뢰 국회로의 퇴락

- ▶ 1990년대 초 조사에서는 세 명 가운데 두 명의 응답자가 국회에 대해 긍정적 평가를 보인 반면, 1990년대 중반 이후 지금까지 국회에 대한 긍정 대 부정 평가는 평균 3 대 7 정도로 역전되어 나타났음(박경산·이현우, 2009)
- ▶ ‘세계가치관 조사(World Value Survey)’ 결과를 기준으로 보면, 최근 우리 국회는 일본, 미국과 함께 대표적인 의회 저(低) 신뢰 국가 유형으로 분류되고 있음

[주요 국가의 의회 신뢰도⁸⁾]

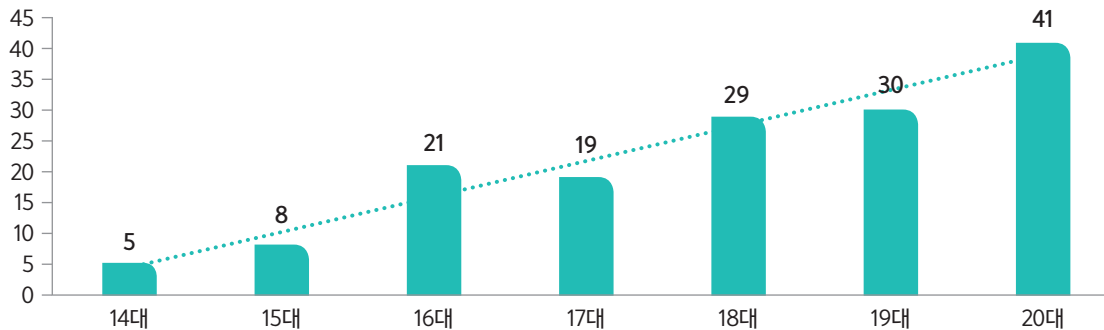
국가	미국	일본	한국	뉴질랜드	독일	스웨덴
6차 조사 (2010-2014)	20.2	19.8	25.5	35.7	43.5	59.3
7차 조사 (2017-2020)	14.8	31.1	20.1	38.9	42.3	n/a

자료 : World Value Survey, (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

● 의원 연구 단체의 양극화

- ▶ 의원 연구 단체 제도의 취지는 정당을 달리하는 의원 간 공동 연구와 입법 협력의 활성화를 지원하는 데 있음
- ▶ 하지만 국회 운영을 이끄는 두 주축 정당(집권당과 제1야당) 사이에서 상대 정당 의원을 한 명도 참여시키지 않거나 최소 인원인 1명만 참여시키는 ‘배타적 의원 연구회’ 숫자가 증대되어 옴

[배타적 의원 연구회]



자료 : 국회 '연구단체 등록 현황' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

8) 응답률 가운데 '매우 신뢰한다'와 '어느 정도 신뢰한다'를 합한 수치임

● 정치 양극화와 높은 입법 성과의 역설적 조합

- ▶ 본회의 표결 양상으로 보면, ① 같은 정당 내에서 의원들의 이탈투표가 거의 없을 만큼 ‘투표 응집도’가 높을 뿐 아니라, ② 정당 간에도 입법 대립이 거의 없을 만큼 압도적 찬성투표로 법안이 통과됨을 알 수 있음. 정당 응집도가 높은데도 입법 대립이 없는 우리 국회 본회의의 표결 양상은 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어려움 (문우진 2011). 2020년 9월 24일 본회의에서 가결된 72개 법안의 본회의 표결현황을 보면, 평균 찬성률은 94.5%, 평균 반대율은 1.3% 평균 기권율은 4.2%로 나타남(국회 ‘의안정보 시스템’, 검색일 2020. 10. 02). 수치로 나타난 표결정보로만 보면 정당 내 이탈표나 정당 간 표결 대립이 거의 없는, 사실상 만장일치에 가까운 양상이 아닐 수 없음
- ▶ 하지만 중요 갈등 쟁점이나 정치 현안을 둘러싸고는 극단적으로 대립하는 정치 양극화의 격화된 양상 또한 우리 국회의 또 다른 야누스적 모습이 아닐 수 없음. 한마디로 말해, 여야 정당이 극단적으로 대립하다가도 엄청난 분량의 ‘비쟁점 법안’을 일괄 합의 처리하는 일이 관행화되어 온 것이 우리 국회의 특징임
- ▶ 이는 ① 법안의 건수와 수치를 통해 의원의 입법 활동을 순위 매겨온 언론과 시민단체들의 평가 방식, ② 마찬가지로 법안의 건수와 수치를 통해 의정 활동의 성과를 과시하고자 하는 의원 개개인의 욕구, ③ 나아가 ‘일하는 국회’의 모습을 양적 입법 성과의 수치로 보여 주고자 하는 여야 공조체제가 서로 결합해 만들어 낸 결과라 할 수 있음
- ▶ 이렇게 해서 만들어진 법안 폭증 국회에서 법안의 합의 통과 여부에 영향력을 발휘하는 것은 행정부의 거부권과 상임위 전문위원의 검토 보고가 될 수밖에 없음. 우리 국회가 과도한 법안 발의와 반영의 건수 늘리기 경쟁으로 치닫게 되면 선출직 의원보다 비선출직 관료제의 영향력을 키우는 결과로 이어진다는 점을 신중하게 고려할 필요가 있음

V. 우리 국회가 나아갈 미래

● 국회는 제1의 주권 기관

- ▶ 대통령이 없어도 민주주의는 가능하지만, 의회 없는 민주주의 국가는 없음. 영국, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 벨기에 모두 정식 국가 명칭은 왕국이나 대공국이지만 민주주의의 선진국들임. 이들 모두 의회가 민주정치의 중심인 국가들로서, 대통령제든 왕국에서든 의회가 제1의 주권 기관으로 기능할 때에만 민주주의가 발전한다는 점을 말해줌
- ▶ 국회가 없다면, 법과 정책이 가져야 할 정당성의 기반을 갖추 수 없음. 여야 시민 모두에게 구속력을 갖는 법률의 공적 효력도 만들어질 수 없음. 사회 통합과 갈등 관리 역시 불가능함. 거리에서든 여론 시장에서도 경쟁적 세(勢) 동원을 통해 배타적인 목표를 추구하려는 갈등만 격화될 수밖에 없게 됨

“국가의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 공화국에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 공화국의 여러 구성원이 상호영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결되게 된다. 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다.”

_ 존 로크, 『통치론』 가운데

- ▶ 우리 국회의 입법권은 어떻게 실천되고 있을까? 얼마나 많은 법률이, 어떤 방식으로 만들어지고 있는가? 입법자들 사이에서 법안의 심사와 토론, 조정의 역할은 얼마나 협력적으로 이루어지고 있는가? 다른 나라 의회의 입법 활동과 비교해 우리 국회의 입법 활동은 어떤 특징을 갖는가? 입법권이 낭비되거나 권위를 잃고 있지는 않은가?

“정치체의 생명 원리는 주권이다. 입법권은 국가의 심장이다. 행정권은 모든 부분의 운동을 일으키는 두뇌다. 두뇌가 정지되어도 개인은 계속 살 수 있다. 사람은 지능이 떨어져도 산다. 하지만 심장이 기능을 멈추면 그 즉시 죽는다. 국가는 법이 아니라 입법권에 의해 존속된다.”

_ 장 자크 루소, 『사회계약론』 중에서

● 세계에서 가장 많이 입법하는 나라

- ▶ 양적인 측면에서 우리 국회의 입법 활동은 세계 최고 수준임. 하지만 양적인 측면과는 달리 질적인 측면에서 볼 때 수준 높은 입법 활동이 이루어지고 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있음. 오히려 법안 통과를 손쉽게 달성하려는 근시안적 접근이나 입법 기술만 일변화되고 있는 것은 아닌지 돌아봐야 할 상황임. 20대 국회 기준으로 5,563건의 법안이 병합 심의되고, 전처럼 대안반영 ‘폐기’가 아니라 이제는 ‘대안반영’의 성과로 국회 ‘의안 정보 시스템’에 기록되는 일을 좋게 평가하기는 어려움
- ▶ 언론과 SNS 등 여론의 주목을 이끄는 도덕적 법안이나 여론 영합적 법안의 발의와 통과가 많아지는 것도 문제가 아닐 수 없음. 이로 인한 법률의 급격한 증대는 법체계의 안정성을 위협하며, 국회에 대한 신뢰를 낮추고, 협치 국회의 전망을 어둡게 한다는 점을 신중히 고려해야 함. 13대 국회에서 20대 국회까지 1,314건의 법률이 새롭게 제정되고 그 가운데 특별법이 10% 이상을 차지하고 있는 바, 이로 인해 입법 과잉의 문제를 낳는 것은 아닌지 생각해봐야 함

● 국회 기능의 왜곡

- ▶ 현재와 같은, 법안 경쟁이 과도한 환경에서는 어떤 제도를 도입하더라도 의회정치의 정상적 기능은 어려울 수밖에 없다는 것, 이것이야말로 우리 국회가 대면하고 있는 현실이 아닐 수 없음
- ▶ 과도한 법안 발의는 ① 멀리는 민주화로 인해 국회의 위상이 강화된 것에서 연유하고, ② 2000년 2월 국회법 개정으로 법 제명 아래 대표 발의자 이름을 명기한 것(법안실명제)의 효과도 있고, ③ 2003년 발의 요건이 20인 이상에서 10인 이상으로 축소된 것도 영향을 미쳤으나, 다른 무엇보다도 ④ 언론과 시민단체가 의원의 의정 활동을 평가할 때 법안 발의 건수와 같은 양적 지표를 과용한 것과 ⑤ 정당의 공천 심사에서 입법의 양적 성과를 반영한 것의 영향이 컸다고 볼 수 있음(서복경 2020)
- ▶ 더 근원적인 원인은 정당의 정책 조정 기능이 약화된 것에서 찾을 수 있음. 극히 일부의 당론 법안을 제외하면, 의원들 사이의 분담과 협업 노력이 정당 차원에서 조율되는 입법의 사례는 많지가 않음. 그 결과 입법은 정당 내에서 조정을 거친 후 정당 사이에서 경쟁과 타협의 과정을 통해 이루어지기보다는 “3백 명 의원들 개개인의 무한 경쟁 체제”로 전개되고 있는 것이 우리 국회의 입법 현실이 되었음(박선민 2020)

● 새로운 법·제도의 도입보다는 입법 활동 양식의 변화가 중요

- ▶ 17대에서 20대 사이(2004년에서 2020년 사이) 우리 국회의 평균 회기 일수는 꾸준히 늘어 19대 기준 301일을 넘었고, 이제는 사실상 ‘상시 국회’와 다름없게 됨. 그 사이 국회의원 개개인의 수준과 자질, 능력도 꾸준히 높아지고 좋아졌다고 할 수 있음. 따라서 의사 절차를 바꾸고 강제해 더 많은 법안을 발의하고 더 많은 법률을 만들게 하기보다는, 주어진 조건에서 심사와 토론의 질, 조정과 협의의 노력을 더 기울이는 것이 필요함. 이를 통해 법안이 무책임하게 남발되지 않게 하는 환경의 조성이 먼저 이루어져야 새로운 제도의 도입이나 절차의 강화도 효과를 가질 것임
- ▶ 독일의 의회처럼 정당의 조정 기능과 의원의 상임위 활동이 균형을 이루며 서로 병행 발전하는 방향으로 나아가는 것이 중요함(박찬표 2010). 이를 위해 법안이 준비되고 성안되는 과정에서 당 정책위의 역할 및 분과위원회 활동을 강화하거나, 집권당의 경우에는 관련 부처와 협의를 거쳐 법안을 발의하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음. 이런 조건이 갖춰져야 정당이나 행정 부처가 대신할 수 없는 개별 의원실과 보좌진들의 자율적이고 독립적인 입법 노력도 제대로 평가받을 수 있고 또 장려될 수 있음
- ▶ 사회적으로 중요한 법안이 의원실의 노력은 물론 정당의 정책 기획 및 정책 조정 기능을 통해 내실 있게 발의되고 심사될 수 있어야 하겠음. 그래야 일괄 통과시키기에 용이한 ‘비쟁점 법안’이 상임위 의결과 본회의 표결을 지배함으로써, 꼭 필요하고 중요한 법안이 후 순위로 밀려 심사에서 배제되거나 계류, 폐기되는 입법 환경을 개선할 수 있을 것임

● 결론적으로

- ▶ 더 많은 입법을 하는 의원보다는, 더 중요한 법안을 충분한 연구·심의·토론·조정을 거쳐 입법하는 의원이 높게 평가받는 방향으로의 변화가 우리 국회의 미래 모습으로 자리 잡아야 할 것임
- ▶ 각 정당도 민주적으로 소중한 입법권이 의원 개개인의 무한 경쟁 속에서 허비되지 않도록 법안 작성과 심사, 의결 과정에서 책임 있는 조율자의 역할을 강화하는 것이 요청됨
- ▶ 국회 차원에서는 부실한 발의로 철회 법안이 되는 일, 유사한 내용을 중복하거나 쪼개서 발의하는 일, 병합 심사를 의도해 반영 건수를 높이는 일, 문구나 표기를 고쳐 개정 법안을 발의하는 등의 행위를 하는 의원을 불명예스럽게 여기는 ‘입법 규범’을 세울 필요가 있음
- ▶ 언론과 시민단체들도 내용 없이 “일은 안 하고 싸움만 하는 국회”라는 비난만 반복하는 것에서 벗어나, 입법부로서의 권위를 존중하고 ‘제1의 주권 부서’로서 본래의 권한을 강화해 주는 방향으로 ‘국회 및 의원 평가’를 하는 것이 절실히 요청됨

부록 20대 국회 입법자들과의 대화

(박상훈 · 최하예 · 전지영, 2020)

● 20대 국회 법사위원을 지낸 A의원

(법사위를 거쳐 간 법안 가운데 몇 개 정도를 기억하는지 묻는 질문에 대해) “솔직히 내가 낸 법안이나, 쟁점이 크게 된 법안 몇 개를 빼고는 기억하지 못한다. 기억을 할 수가 없는 게 현실이다. 사전에 법안을 읽고 상임위 전체 회의나 소위에 참석하기에는 법안이 너무 많다. 의원실 구성원들이 나눠서 검토한 의견을 겨우 취합해 가는 정도다.”

● 20대 국회 상임위원장을 지낸 B의원

“부실한 법안이 한두 개가 아니다. 법안 발의 실적 그 자체에 연연하는 의원들이 많다. 국회 의원이라면 자기 이름의 제정법 하나쯤은 만들어야지 하는 의원들도 많다. 사회가 필요로 하는 법이 아니라 의원들을 위한 법 만들기가 우리 국회를 지배하고 있다. 그러면 세상은 법 만능주의가 지배하게 된다. 20대 국회를 거치며 법률의 수가 1,500개를 넘었는데 이렇게 많은 법률은 시민 생활을 고소와 고발, 소송으로 넘쳐 나게 만든다. 법률이 많아지면 그걸 집행할 관료제의 규모가 늘고 행정부의 영향력만 키우게 되는 부작용도 있다.”

● 16년 경력의 의원실 보좌관 C씨

“입법은 너무 중요하다. 시민들의 권익을 증진하고 사회 갈등을 완화하는 데 있어 입법보다 중요한 게 없다. 그런데 많은 법안이 그런 기능을 하지 못한다. 좋은 법안도 있고 중요한 법안이 없는 게 아니지만, 모든 법안을 책임 있게 살펴보고 대응하기에는 일단 법안이 너무 많다. 발의 건수 자체가 대폭 줄지 않으면 국회 기능의 왜곡이 불가피하다. 전에는 의원과 함께 의회정치를 같이 이끈다는 자부심이 있었으나 점점 입법 기술자가 되는 느낌이다. 의원들도 다른 사람이 낸 법안은 거의 안 본다. 지금 국회에서 입법은 솔직히 국회 차원에서 이루어지는 일이라 보기 어렵게 되어 버렸다. 여야로 나뉘어 심각하게 대립하다가도, 때가 되면 한 번에 몰아서 수백 건씩 통과시킨다. 국회가 만든 법률을 국회도 의원도 책임질 수 없는 상황이다.”

● 12년 경력의 의원실 보좌관 D씨

“사전에 법안을 검토하고 공동발의를 하는 일이 이제는 정상이 아니라 예외가 되고 있다. 의원이 카톡이나 텔레그램으로 연락을 받고 대충 법안 이름 정도를 확인하고는 공동발의 승낙을 한다. 그러면 그 방 비서가 와서 도장을 받아 간다. 법안을 읽고 검토한 뒤 공동발의 여부를 결정하지 않아도 되니 일은 줄었지만 이래도 되나 하는 걱정이 들기도 한다. 의원 자신이 공동발의를 하고도 그 사실을 잊고 상임위 표결에서 기권을 하거나 심지어 반대하는, 웃지 못할 사례도 종종 있다. 이대로 가다가는 입법이 민주정치의 원리가 아닌 시장체제의 무한 경쟁의 원리에 지배될 수도 있는 상황이다.”

참고문헌

- 문우진 2011, “제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 분석”, <한국정당학회보>, 9권 2호
- 박경산·이현우, 2009, “의회에 대한 국민 인식 비교”, 이갑윤·이현우 편저, 『한국 국회의 이상과 현실』, 오름
- 박상훈·최하예·전지영, 2020, <21대 국회에 바란다 : 20대 국회의원과의 대화> 2020년 4~5월 사이 실시된 미출간 인터뷰 자료
- 박선민 2020, 『국회라는 가능성의 공간』, 후마니타스
- 박찬표 2002, 『한국의 의회정치와 민주주의』, 오름
- 박찬표 2010, “의회 기능에 미치는 정당의 영향력에 대한 연구: 정당-위원회 관계를 중심으로” <의정논총> no. 1. 한국의정연구회
- 서복경 2020, “좋은 국회의 조건” <한겨레> 칼럼, 5월 21일 자
- 손낙구 2020, “나는 어떻게 제정법을 준비했나 : 협동조합기본법이 제정되기까지”, 미출간 논문
- 전진영 2019, “주요국 의회의 연간 의사운영과 의장의 권한” <NARS 현안분석> vol. 78, 국회입법조사처
- 아리스토텔레스 지음, 천병희 옮김, 2009, 『정치학』, 도서출판 숲
- 장 자크 루소 지음, 김영옥 옮김, 2018, 『사회계약론』, 후마니타스
- 존 로크 지음, 강정인 문지영 옮김, 2007, 『통치론 - 시민 정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 관한 시론』, 도서출판 까치
- <시사저널> 2020, “고소, 고발에 얼룩진 2019년 ‘범죄 국회’” 1614호, 9월 19일 발행



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

07233 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동)
국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 / Fax 02-786-3977